

SŁAWOMIR PATYRA*

INICJATYWA USTAWODAWCZA
RADY MINISTRÓW POD RZĄDAMI
KONSTYTUCJI Z 1997 ROKU – KILKA UWAG
W KONTEKŚCIE SYSTEMU RZĄDÓW
I PRAKTYKI USTROJOWEJ

I

W systemie rządów parlamentarnych, inicjatywa ustawodawcza jest najbardziej powszechnie wykorzystywanym środkiem zinstytucjonalizowanej ingerencji egzekutywy w sferę funkcjonowania władzy ustawodawczej. W różnych ujęciach modelowych tego systemu może ona przyjmować bądź to postać formalnego instrumentu prawnego, kiedy to konstytucja wprost wyposaża rząd lub jego reprezentantów w prawo wniesienia gotowego projektu ustawy do parlamentu (np. Niemcy, Francja), bądź też może występować w postaci nieformalnej, gdy projekty ustaw, przygotowane przez rząd lub jego organy – wobec braku odpowiedniego upoważnienia prawnego po stronie egzekutywy – trafiają do parlamentu jako projekty deputowanych, reprezentujących ugrupowania popierające rząd (np. Wielka Brytania)¹.

Rządowa inicjatywa ustawodawcza mieści się w grupie kompetencji inicjatywnych egzekutywy, służących kształtowaniu polityki państwa². Spośród podmiotów

* Dr, Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ W kwestii rozwiązań brytyjskich należy jednak pamiętać, iż model westminsterski opiera się na tradycyjnej i bardzo ścisłej fuzji personalnej egzekutywy i legislatury. Jednym z jej najbardziej oczywistych przejawów jest konwenans, zgodnie z którym wszyscy członkowie gabinetu muszą wywodzić się z parlamentu, co oznacza, że w praktyce ustrojowej występują w podwójnej roli: reprezentantów Rządu Jej Królewskiej Mości i reprezentantów parlamentu. Zob. R. Bassett, *The Essentials of Parliamentary Democracy*, Frank Cass and Co. Ltd. London 1964, s. 14.

² Szerzej zob. M. Grzybowski, *Wokół delimitacji uprawnień Rady Ministrów RP*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 5, s. 36, oraz tego samego autora, *W kwestii określenia kompetencji Rady Mini-*

inicjatywy ustawodawczej, rząd najczęściej dysponuje najlepszym zapleczem eksperckim, stąd – w kontekście zasad techniki legislacyjnej – projekty rządowe charakteryzują się najwyższym poziomem merytorycznym i legislacyjnym. Inicjatywa rządowa bywa też najbardziej szeroko ujęta pod względem przedmiotowym. Dominacja rządu w postępowaniu ustawodawczym powszechnie interpretowana jest przez współczesne doktryny ustrojowe jako konieczny warunek skutecznego rządzenia państwem przez ugrupowania, które po uzyskaniu demokratycznej inwestytury do sprawowania władzy w wyborach parlamentarnych – bazując na poparciu parlamentarnej większości – przystępują do realizacji politycznego programu, za którym opowiedziała się większość społeczeństwa³.

Intensywność rządowych inicjatyw ustawodawczych warunkowana jest przez liczne okoliczności natury prawnopolitycznej, przede wszystkim przez program rządu i koalicji, który z kolei kształtuje wiele czynników, stanowiących tzw. otoczenie funkcjonowania rządu, np. potrzeba wdrażania głębokich i kompleksowych reform politycznych, społecznych i gospodarczych, artykułowana przez ugrupowania tworzące rząd w toku parlamentarnej kampanii wyborczej, ale również zdarzenia nagle, wywołujące konieczność podjęcia działań prawotwórczych, niewynikających z długookresowych planów legislacyjnych rządzącej większości.

Sposób opracowywania projektów ustaw oraz prawnopolityczne okoliczności towarzyszące wnoszeniu projektu mają istotne znaczenie dla efektywności legislacyjnej działań inicjatora. Najczęściej, już na etapie wstępnych założeń, projekt uwidacznia silne zakotwiczenie w programie rządu, stąd ważne jest, by program polityczny ekipy rządzącej był wystarczająco precyzyjny i stabilny, co pozwala na efektywne konstruowanie, a następnie wdrażanie decyzji legislacyjnych⁴. Faza przygotowania projektu ustawy jest zazwyczaj najsłabiej uregulowanym przez przepisy prawne fragmentem szeroko rozumianej procedury ustawodawczej. Większość zasad ustrojowych, ujętych na gruncie współczesnych konstytucji, ewentualnie ustawodawstwa zwykłego, odnosi się do sposobu uchwalania ustawy w parlamencie oraz wymogów, jakie musi spełniać gotowy projekt ustawy, nie zaś do sposobu opracowywania jej projektu⁵. Tymczasem, w większości współczesnych demokracji parlamentarnych to właśnie faza przygotowywania projektu bywa o wiele bardziej skomplikowana i do-

strów, „Państwo i Prawo” 1995, nr 5, s. 3–14. Jeszcze głębsze uzasadnienie znajduje rządowa inicjatywa ustawodawcza we francuskiej Konstytucji V Republiki, gdzie poprzez wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej rząd realizuje dyspozycję z art. 20 Konstytucji, to znaczy określa politykę narodu, której podstawowe założenia przedstawiane są społeczeństwu w toku parlamentarnej kampanii wyborczej. Szerzej zob. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990, s. 120 i n.

³ Co do tego, że polityka w państwie praworządnym kształtuje się przede wszystkim poprzez legislację i rządową aktywność w tym zakresie wyjątkowo zgodnie wypowiadają się przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego w państwach przyjmujących różne modele demokracji parlamentarnej, np. P. Ardant, *Le premier ministre en France*, Paris 1991, s. 136; L. Favoreu, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Marseille, Paris 2005, s. 639, a także I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge University Press 1961, s. 233 czy też D.M. Olsson, *The Legislative Process. A Comparative Approach*, New York 1980, s. 212.

⁴ Zob. S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 168.

⁵ Por. J. Wawrzyniak, *Kilka uwag na temat inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.

niosła w skutkach dla ostatecznego kształtu merytorycznego decyzji legislacyjnej niż parlamentarna procedura uchwalania ustawy.

II

Pod tym względem polska regulacja konstytucyjna nie odbiega od klasycznych wzorców systemu parlamentarnego. Konstytucjonalizacja instytucji inicjatywy ustawodawczej w zasadzie ogranicza się do określenia podmiotów uprawnionych do jej wykonania – wśród których wymieniona jest również Rada Ministrów – oraz do zobligowania wnioskodawców, by wraz z projektem ustawy przedstawili Sejmowi skutki finansowe jej wykonania (art. 118 Konstytucji).

Co do zasady, istota inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów przesądza o jej fakultatywnym – poza przypadkiem określonym w art. 222 Konstytucji – charakterze. Jednak w doktrynie wskazuje się także na swoisty aspekt „nakazowy” tego uprawnienia, związany z nadrzędnością formalną Konstytucji w systemie źródeł prawa i wynikającym z niej obowiązkiem realizowania norm konstytucyjnych w drodze regulacji ustawowej, co szczególnie odnosi się do norm ustawy zasadniczej, niemających charakteru samowystępnego⁶.

Na legislacyjną aktywność Rady Ministrów mogą też wpływać inne podmioty, w ramach tzw. funkcji sygnalizacyjnej, co znajduje wyraz w konkretnych regulacjach prawnych, np. w ustawie z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym, której art. 5 przyznaje pierwszemu prezesowi Sądu Najwyższego kompetencję do przedstawiania właściwym organom uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie (ich usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej), czy też w ustawie z 25 lipca 2002 prawo o ustroju sądów administracyjnych, zgodnie z którą prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego informuje prezesa Rady Ministrów o problemach funkcjonowania administracji publicznej, wynikających ze spraw rozpatrywanych przez sądy administracyjne (art. 15 § 2). Dodatkowy asumpt do działań Rady Ministrów w tym obszarze stanowią orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli, a także wystąpienia legislacyjne rzecznika praw obywatelskich oraz wynikające z nich wnioski w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej⁷. Czynnikiem zewnętrznym, inspirującym rząd do podjęcia prac legislacyjnych może być również uchwała Sejmu lub rezolucja, wzywająca Radę Ministrów do podjęcia określonych działań legislacyjnych w konkretnej sprawie, choć od czasu wejścia w życie Małej Konstytucji z 1992 roku i przyjęcia zasady podziału władzy z formalnego punktu widzenia uchwała taka może być traktowana wyłącznie jako

⁶ Zob. np. A. Szmyt, *Opinia prawna z 26 kwietnia 1999 r. w sprawie regulaminowego określania sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu* [w:] *Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, Biuro Studiów i Ekspertyz, IP, 95P, Warszawa 2001, s. 65.

⁷ Np. w latach 2000–2002, wniosków takich zgłoszono ponad 600, a w samym tylko roku 2003 – 104. Szerzej na ten temat zob. T. Górczyńska, *Wpływ instytucji nieposiadających inicjatywy ustawodawczej na proces prawotwórczy. Wybrane przykłady* [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 37–46.

niewiążący dla rządu pogląd parlamentu, wyrażony w określonej kwestii⁸. Warto przy tej okazji zauważyć, że nierzadko Rada Ministrów – podobnie jak gabinety w innych państwach europejskich – wyręcza się inicjatywą poselską bądź inicjatywą Senatu (rzadziej), by w ten sposób nadawać parlamentarny bieg swoim szczególnie kontrowersyjnym lub radykalnym politycznie projektom, nie narażając jednocześnie rządu i koalicji na związaną z nimi krytykę ze strony opinii publicznej, która mogłaby skończyć się znaczącym spadkiem popularności rządzących wśród wyborców.

Inicjatywa ustawodawcza jest uprawnieniem przysługującym Radzie Ministrów jako ciału kolegialnemu, a jej wykonywanie stanowi trwały i nieodzowny element prowadzenia polityki państwa, stosownie do ogólnej dyrektywy, ujętej w art. 146 ust. 1 Konstytucji. Wewnątrz gabinetu, inspiracja do wszczęcia prac nad przygotowaniem ustawy może wynikać zarówno z ustaleń podjętych przez rząd *in gremio*, jak również z działań o charakterze resortowym, to znaczy inicjatyw poszczególnych ministrów, w szczególności kierujących określonymi działami administracji czy wreszcie dyspozycji premiera jako kierownika i koordynatora prac Rady Ministrów. Impulsem do rozpoczęcia prac nad projektem ustawy mogą być motywy prawne, np. konieczność wykonania zapowiedzi konstytucyjnej, a zatem realizacja prawnego obowiązku stworzenia warunków do wdrożenia stosownych norm konstytucyjnych (np. coroczne przedłożenie Sejmowi projektu ustawy budżetowej), jak również konieczność implementacji norm prawa międzynarodowego, wynikających bądź z jednorazowych umów bilateralnych i multilateralnych bądź z odpowiednich decyzji kompetentnych organów organizacji międzynarodowych, których członkiem jest Rzeczpospolita Polska. Częściej zaś, uruchomienie procedury przedlegislacyjnej w łonie Rady Ministrów wynika z realizacji określonych zamierzeń natury *stricte* politycznej zarówno ujętych w formule umowy koalicyjnej, jak i mających charakter „wpadkowy”, determinowany dynamiką procesu rządzenia państwem. Wówczas, projektowane ustawy traktowane są jako legalne instrumentarium realizacji programu politycznego i prowadzenia polityki państwa. W przypadku dokumentów pochodzących bezpośrednio od zainteresowanych ministrów, a zatem realizowanych w ramach modelu resortowego, swobodę kreowania przez nich kształtu i treści projektu ograniczają dwa czynniki: w odniesieniu do formy są to zasady techniki legislacyjnej, określane rozporządzeniem prezesa Rady Ministrów, co zaś do warstwy merytorycznej – rządowy dokument programowy, określający zasadnicze cele polityki Rady Ministrów na dany rok, który stanowi dla ministrów swoisty drogowskaz przy zgłaszaniu przez nich propozycji legislacyjnych. Program ten wyznacza miesięczne lub kwartalne terminy zawarte na przedłożenie przez ministrów projektów ustaw, przy czym skuteczność wniesienia danego projektu pod obrady Rady Ministrów warunkowana jest stopniem jego zbieżności z owym programem⁹. Projekt staje się projektem rządowym dopiero po podjęciu uchwały przez Radę Ministrów. Niezależnie zatem od tego, który z ministrów jest

⁸ Por. P. Sarnecki, *Wpływ nowych zasad konstytucyjnych na procedury parlamentarne* [w:] „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, red. M. Kruk, Warszawa 1993, s. 84.

⁹ Na ten temat zob. też K. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, raport przygotowany w ramach programu Ernst & Young „Sprawne Państwo”, maszynopis powielany, Warszawa 2005, s. 19–22.

jego autorem i promotorem, każdy z konstytucyjnych członków gabinetu może wnieść do niego swoje uwagi i zastrzeżenia, bądź to w ramach plenarnych posiedzeń rządu, bądź w tzw. trybie obiegowym.

III

Wspomniany już art. 118 Konstytucji nie zawiera zakazu wspólnego wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez kilka podmiotów, jednocześnie też w żadnym wypadku nie nakazuje takiej formuły. W tej sytuacji wydaje się, że wspólna inicjatywa dwóch lub więcej podmiotów wymienionych w art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji – choć formalnie możliwa do zrealizowania – w praktyce miałyby przede wszystkim wartość propagandową, choć mogłyby również dla wnioskodawców stanowić istotny argument w toku prac i dyskusji parlamentarnych, zwłaszcza wówczas, gdyby pochodziła od podmiotów pod względem systemowym jednorodzących, np. prezydenta i Rady Ministrów. W dotychczasowej praktyce, pod rządami aktualnej Konstytucji, sytuacja taka nie miała miejsca.

O wiele bardziej złożony i skomplikowany wydaje się problem formalnej i praktycznej konkurencyjności inicjatyw ustawodawczych różnych podmiotów, na gruncie obowiązującej Konstytucji i jego systemowe konotacje. Ustawodawca konstytucyjny przyjął zasadę równorzędności materialnej inicjatywy ustawodawczej wszystkich podmiotów, wyjątkowo ograniczając ją w przypadkach określonych w art. 221 oraz 235 ust. 1 Konstytucji, przy czym w drugim z wymienionych przepisów, dotyczącym wniesienia projektu ustawy o zmianie konstytucji, ograniczenia te polegają na wyeliminowaniu możliwości wykonania inicjatywy przez grupę obywateli oraz właśnie przez Radę Ministrów, przy jednocześnie zastrzonych wymogach formalnych względem inicjatywy poselskiej. W pełni należy zgodzić się z poglądem, iż pozbawienie Rady Ministrów inicjatywy w przedmiocie zmiany ustawy zasadniczej jest zasadną konsekwencją założenia, że kwestie nowelizacji ustroju znacznie wykraczają poza sferę prowadzenia polityki państwa¹⁰. Z uwagi na brak jakichkolwiek dalszych ograniczeń co do materii projektowanych ustaw należy przyjąć, iż jakakolwiek przedmiotowa dystynkcja co do wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez Radę Ministrów i pozostałe podmioty wynikać może wyłącznie ze zwyczajów konstytucyjnych, stymulowanych poglądami doktryny. W tym sensie przyjmuje się, że Rada Ministrów powinna powstrzymać się od inicjowania procesu legislacyjnego w kwestiach dotyczących ustroju innych władz publicznych¹¹. Z kolei, inicjatywa parlamentarna powinna abstrahować od spraw związanych z bieżącym kształtowaniem polityki państwa, z uwzględnieniem konieczności wypracowania skutecznego modelu koordynowania politycznych inicjatyw poselskich przez rząd, natomiast inicjatywa prezydencka powinna skupiać się na tych kwestiach, które wprost wynikają z wykonywania przez prezydenta przypisanych

¹⁰ Zob. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 23.

¹¹ Tak, np. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998, s. 26, a także, jak się wydaje, P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów* [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 223.

mu Konstytucją i ustawami funkcji i kompetencji ustrojowych¹². Uwzględniając priorytetowe znaczenie, jakie inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów odgrywa w systemie parlamentarnym, zarówno projekty pochodzące z parlamentu, jak i od pozostałych podmiotów, powinny mieć charakter akcesoryjny wobec inicjatyw wychodzących z rządu, stanowiąc swoiste uzupełnienie jego aktywności legislacyjnej, co szczególnie odnosi się do projektów wywodzących się z szeregów opozycji parlamentarnej, która w naturalny sposób powinna dążyć do prezentowania suwerenowi prawnych i politycznych alternatyw wobec propozycji rządowych.

W kontekście systemowym, najbardziej problematycznie jawi się kwestia wyposażenia w prawo inicjatywy ustawodawczej obu organów władzy wykonawczej, a co za tym idzie istnienie potencjalnego niebezpieczeństwa konkurencji w obrębie egzekutywy co do programowania działań prawotwórczych¹³. Kwestia ta może nabierać szczególnego znaczenia wobec faktu, iż prawo inicjatywy ustawodawczej prezydent realizuje bez kontrasygnaty, zatem może być ono postrzegane jako jeden z instrumentów arbitrażu politycznego głowy państwa¹⁴. W państwach systemu parlamentarnego głowy państwa z reguły nie korzystają z prawa inicjatywy ustawodawczej, gdyż albo nią formalnie nie dysponują, albo posiadają ją wyłącznie nominalnie¹⁵. W świetle dotychczasowych doświadczeń okresu Konstytucji z 1997 roku, wydaje się, że zasadniczym czynnikiem weryfikującym negatywnie obawy doktryny, dotyczące ewentualnych konfliktów pomiędzy prezydentem a Radą Ministrów w zakresie legislacji, jest przede wszystkim dość niska aktywność głowy państwa w wykonywaniu inicjatyw ustawodawczych¹⁶. Nie można jednakże wykluczyć, że wyższa aktywność prezydenta w tym zakresie mogłaby zagrozić stabilności programu rządowego, ale tylko wówczas, gdyby łącznie spełnione zostały dwa warunki: po pierwsze, pomiędzy prezydentem a rządzącą koalicją istniałyby istotne różnice natury programowo-politycznej, po drugie zaś – rząd nie dysponowałby stabilną i zdyscyplinowaną większością parlamentarną, zdolną do hamowania inicjatyw głowy państwa stojących w sprzeczności z programem legislacyjnym Rady Ministrów.

Z praktyki ustrojowej wynika raczej, że w obliczu słabości parlamentarnego zaplecza gabinetu szczególnie skutecznym środkiem destabilizowania programu legislacyjnego rządu, będącym w dyspozycji głowy państwa, jest prawo do odmowy podpisania ustawy i skierowania jej ponownie do Sejmu, zwane popularnie wetem prezydenc-

¹² Por. W. Skrzydło, *Inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP w świetle prawa i praktyki* [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 182 oraz K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia prawa*, Przemyśl 2000, s. 60–61.

¹³ Zwraca na to uwagę A. Więckowska, *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 79.

¹⁴ Tak, np. W. Skrzydło, *Inicjatywa ustawodawcza...*, s. 181.

¹⁵ Na nietypowy charakter polskich rozwiązań w tym zakresie zwraca uwagę A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 31.

¹⁶ W okresie od wejścia w życie Konstytucji do końca 2004 r. Prezydent wniósł do Sejmu tylko 34 projekty ustaw. Podaję za M. Maciukiem i R. Mojakiem, *Stosowanie Konstytucji RP w działalności prezydenta* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005.

kim, co – jak dotychczas – najbardziej wyraźnie dało o sobie znać w okresie tzw. koabitacji pomiędzy prezydentem A. Kwaśniewskim a rządem J. Buzka.

Odnosząc problem aktywności legislacyjnej do stosunków między Radą Ministrów i parlamentem, a w szczególności Sejmem, wypada zauważyć, że co prawda inicjatywa rządowa od kilku lat zdecydowanie przeważa ilościowo nad inicjatywą poselską, to jednak ta ostatnia stale utrzymuje się w Polsce na wysokim poziomie, przewyższającym standard obowiązujący w tym zakresie w innych państwach systemu rządów parlamentarnych¹⁷. Charakterystyczne jest również to, że znaczny procent projektów poselskich, wniesionych do Sejmu III i IV kadencji, pochodził od członków klubów parlamentarnych, popierających rząd, przy czym nierzadko propozycje te stały w sprzeczności z legislacyjnym programem rządzącej koalicji.

W kontekście normatywnych i praktycznych relacji pomiędzy Radą Ministrów i parlamentem w zakresie legislacji szczególnie doniosłe przedstawia się rządowa inicjatywa ustawodawcza w obliczu procesów związanych z integracją europejską. Ograniczone łamy niniejszego opracowania uniemożliwiają odniesienie się do wszystkich aspektów ustrojowych wynikających z tego zjawiska. Dość jednak powiedzieć, że w świetle konstrukcji organizacyjnych Unii Europejskiej, to właśnie Rada Ministrów jest głównym reprezentantem państwa członkowskiego w strukturach UE, partycypującym w procesie tworzenia prawa unijnego o wiele bardziej intensywnie niż parlament narodowy. Polski model współpracy egzekutywy i parlamentu w sprawach europejskich, ukształtowany na gruncie ustawy z 11 marca 2004 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej, sytuuje polski Sejm i Senat w grupie parlamentów o tzw. średniej pozycji wpływania na kształt prawodawstwa europejskiego, monopolizując inicjatywę ustawodawczą w gestii Rady Ministrów, co do projektów ustaw implementujących prawo unijne¹⁸. Dynamika procesów integracyjnych, jak również ich wielowątkowość wymusza konieczność sprawnego reagowania władz państw narodowych na wyzwania płynące z postępującej unifikacji państw członkowskich, w obszarze ich porządków prawnych, gospodarczych, socjalnych etc. W sposób naturalny konsekwencją tego stanu rzeczy jest zwiększanie swobody działania rządów państw członkowskich w obszarze ich stosunków z parlamentami, gdy chodzi o kształtowanie wewnętrznego porządku prawnego w związku z implementacją prawa europejskiego¹⁹. Sytuacja ta wymusza swoistą transpozycję tradycyjnych ról ustrojowych pomiędzy rządem i parlamentem w sferze legislacji, od lat obserwowaną już w dojrzałych demokracjach parlamentarnych. Z drugiej strony, jak trafnie zauważa M. Grzybowski, przekazanie

¹⁷ Dla porównania: w II kadencji Sejmu (1993–1997) inicjatywa rządowa stanowiła 42% wszystkich inicjatyw ustawodawczych, podczas gdy poselska – 44%. W III kadencji (1997–2001) inicjatywa rządowa – 48%, a poselska – 41%, natomiast w IV kadencji (2001–2005) – 64% inicjatywa rządowa, a 29% inicjatywa poselska. Dane na podstawie następujących opracowań: D. Chrzanowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2; W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1; A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*. Referat na XLVIII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006, maszynopis powielany, s. 5.

¹⁸ Na temat klasyfikacji parlamentów narodowych w tym zakresie zob. A. Czekaj-Dancewicz, *Relacje duńskiego parlamentu z rządem w sprawach europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 75.

¹⁹ Por. J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 71.

przez Rzeczpospolitą określonego zakresu spraw na rzecz Unii Europejskiej i jej organów w związku z akcesją, zredukowało swobodę aktywności ustawodawczej rządu w niektórych obszarach polityki wewnętrznej (np. gospodarka i finanse publiczne) i zagranicznej (np. zdolność traktatowa)²⁰.

IV

Zjawisko inicjatywy ustawodawczej, kształtowane głównie w sferze normatywnej oraz – w mniejszym natężeniu – drogą praktyki ustrojowej stanowi istotny, aczkolwiek tylko fragment, procesu ustawodawczego. Refleksje na temat systemowego znaczenia rządowej inicjatywy ustawodawczej nie mogą zatem abstrahować od okoliczności prawnych i politycznych, które dotyczą późniejszych etapów postępowania legislacyjnego, a w ostateczności determinują efektywność działań rządu w tym obszarze. Analiza problematyki wpływu Rady Ministrów na proces ustawodawczy, szczególnie w odniesieniu do jego etapów parlamentarnych, w okresie blisko dekady obowiązywania Konstytucji z 1997 roku, skłania do stwierdzenia, że zarówno w płaszczyźnie rozwiązań normatywnych, jak i w sferze praktyki politycznej polski model ustrojowy istotnie odbiega od standardów obowiązujących w tym względzie w większości dojrzałych demokracji parlamentarnych.

Mimo że w świetle art. 146 ust. 1 Konstytucji funkcja rządzenia państwem należy do Rady Ministrów, parlament wciąż zachowuje znaczący wpływ na treść i przebieg rządowych procesów decyzyjnych, nie ograniczając się li tylko do ich kontrolowania i oceny, jak ma to miejsce w większości państw przyjmujących system rządów parlamentarnych. W aktualnej praktyce sejmowej aktywność w sferze ustawodawczej wyraźnie dominuje nad działalnością o charakterze kontrolnym, co zresztą stanowi kontynuację stanu przedkonstytucyjnego²¹. Dotychczasowa praktyka okresu III Rzeczypospolitej wielokrotnie dowiodła, że działalność ustawodawcza parlamentu może skutecznie ograniczać, a nawet niweczyć programowe poczynania rządu. Co prawda, analiza statystyk dotyczących aktywności Rady Ministrów w obszarze inicjowania procesu ustawodawczego i legislacyjnej efektywności rządowych projektów nie potwierdza powyższej tezy, to jednak obraz wynikający z danych statystycznych w tym przypadku nie odzwierciedla w pełni rzeczywistości ustrojowej²². W praktyce, wysoka skuteczność rządowych inicjatyw legislacyjnych ma charakter połowiczny – co prawda projekty są uchwalane, ale często w wersji nieprzystającej do założeń i celów przyjętych przez wnioskodawcę. Projekty rządowe podlegają dość swobodnym i daleko idącym pod względem treściowym modyfikacjom, dokonywanym przez komisje sejmowe lub wręcz szeregowych posłów, których poprawki – zgłaszane w drugim czytaniu – stają się integralną czę-

²⁰ Szerzej zob. M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa a członkostwo Polski w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia konstytucyjne)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 12 i n.

²¹ Por. J. Jaskiernia, *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1994, s. 15.

²² W IV kadencji Sejmu Rada Ministrów była procentowo najbardziej aktywnym inicjatorem procesu ustawodawczego spośród wszystkich podmiotów, wymienionych w art. 118 Konstytucji (64%), jak również podmiotem najbardziej skutecznym (średnia efektywność projektów rządowych wyniosła 91%). Zob. A. Szmyt, *Tryb stanowienia...*, s. 5

ścią ustawy, nierzadko wbrew sprzeciwom rządu²³. Tym samym, „resortowy” tok prac rządowych nad projektem znajduje kontynuację w „sektorowym” trybie prac parlamentarnych, nie tylko bez należytej koordynacji ze strony kierownictwa gabinetu, ale niekiedy także ze strony kierownictwa Sejmu.

Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że na gruncie obowiązującej konstytucji co prawda udało się przeprowadzić racjonalizację procedur egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem, jednak zjawiskom w obrębie funkcji kontrolnej nie towarzyszyła racjonalizacja procesu legislacyjnego. W rezultacie, Rada Ministrów jest względnie bezpieczna w obszarze politycznej odpowiedzialności, ale też względnie bezradna, gdy chodzi o gwarancje realizowania programu politycznego na podstawie ustawodawstwa. System rządów pozwala dzisiaj egzystować zarówno rządowi większości parlamentarnej, jak i mniejszościowemu (art. 155 ust. 1 Konstytucji), ale żadnemu z nich nie oferuje skutecznych środków prawnych, za pomocą których mógłby on wpływać na bieg spraw legislacyjnych w parlamencie. Sytuacja, w której rząd nie jest w stanie konsekwentnie realizować linii politycznej ustalonej w wyniku porozumienia koalicyjnego, będąc niejako skazanym na poszukiwanie wsparcia w parlamencie ze strony często okazjonalnych koterii partyjnych, kłóci się z istotą systemu rządów parlamentarnych, w którym oś procesu decyzyjnego przebiega pomiędzy egzekutywą i parlamentem wspierającym w swej większości program legislacyjny rządu, przy czym oba bieguny tej osi pozostają ze sobą w stanie względnej równowagi: rząd decyduje, o ile większość parlamentarna go popiera²⁴. W tym względzie polska rzeczywistość wskazuje na głęboką dysfunkcjonalność rozwiązań normatywnych i praktyki ustrojowej w najbardziej newralgicznym dla funkcjonowania państwa obszarze decydowania prawnego i politycznego.

Powojenna doktryna ustrojowa, szczególnie w okresie obowiązywania zasady jednolitości władzy państwowej (1952–1992), eksponująca dominujące miejsce i znaczenie parlamentu w systemie rządów, odcisnęła trwałe piętno nie tylko na późniejszych konstrukcjach normatywnych, ale także na sposobie myślenia o parlamencie i jego relacjach z rządem również w obliczu odmiennych aksjologicznie warunków obowiązywania zasady podziału i równowagi władzy²⁵. Między innymi z tego powodu aktualnym problemem polskiego parlamentaryzmu niezmiennie pozostaje trudność w powiązaniu zjawiska legitymizacji władzy i jej efektywności.

Proces ustawodawczy powinien być skutecznym narzędziem kształtowania rzeczywistości politycznej. Jak dowodzą przykłady państw z powodzeniem praktykujących demokrację nieprzerwanie od dziesięcioleci, a nawet – jak Wielka Brytania – od stuleci, skuteczność tę zapewnia przede wszystkim współdziałanie dwóch organów: rządu, jako kreatora polityki państwa, i parlamentu, jako kreatora ustaw. Ow specyficzny związek funkcjonalny egzekutywy i legislatywy jest immanentną

²³ Do około 50% projektów ustaw poprawki zgłaszane są właśnie na tym etapie postępowania. Zob. S. Wronkowska, *Opinia w sprawie postępowania legislacyjnego w przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 78.

²⁴ Parlament staje się po trosze „więźniem” dyscypliny większościowej, opierając swoją akceptację dla projektów rządowych na zaufaniu politycznym do premiera i ministrów. Por. B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin, Paris 2000, s. 575.

²⁵ Zwraca na to uwagę również A. Bałaban, głównie w kontekście systemu źródeł prawa, *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów* [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze 2002, s. 255–256.

cechą współczesnych ustrojów parlamentarnych²⁶. Usprawnienie procesu legislacyjnego, między innymi poprzez wzmocnienie formalnego wpływu rządu na proces ustawodawczy, wydaje się wynikać z potrzeby chwili, kreowanej przez takie czynniki, jak wyzwania prawotwórcze wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, rosnący poziom skomplikowania materii ustawowej czy też złożoność współczesnych procesów politycznego decydowania. Oczywiście, jakiejkolwiek zmiany w tym zakresie muszą uwzględniać fundamentalne reguły demokratycznego systemu rządów: suwerenność narodu, podział i równowagę władzy oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego, z wszelkimi jej konsekwencjami, szczególnie w odniesieniu do sfery ochrony praw i wolności jednostki czy też nadrzędności konstytucji i sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Prowadzenie skutecznych działań reformatorskich, np. w obszarze gospodarki i finansów publicznych wymaga istnienia stabilnego i efektywnego rządu, co jest szczególnie trudne do zagwarantowania w obliczu politycznie niestabilnego parlamentu i w warunkach intensywnej fluktuacji sceny politycznej, której ukształtowanie wedle wymogów nowoczesnej demokracji okazało się o wiele bardziej długotrwałym procesem, niż to pierwotnie, tzn. w roku 1989, przewidywano. W tych okolicznościach niezbędne są instytucjonalne wzmocnienia roli Rady Ministrów w procesie ustawodawczym, które mogłyby zneutralizować obecne niedomagania sceny politycznej. Uwzględniając kierunek ustrojowy, obrany przez autorów obecnej Konstytucji, wydaje się, że najbardziej konsekwentne w tym względzie byłoby skorzystanie z mechanizmów racjonalizujących proces legislacyjny, znanych z doświadczeń modelu kanclerskiego, np. w postaci zaostrożenia formalnych wymogów dotyczących poselskiej inicjatywy ustawodawczej oraz możliwości wprowadzania poselskich poprawek do rządowych projektów ustaw na etapie ich drugiego czytania, jak również zobligowania marszałka Sejmu do bezwzględnego zwracania projektów niespełniających wymogów regulaminowych czy też stworzenia normatywnych warunków do powiązania rządowego projektu ustawy z wnioskiem o wotum zaufania, z konsekwencjami w postaci ograniczenia możliwości modyfikowania treści projektu przez parlamentarzystów bez zgody rządu. Śladem rozwiązań przyjętych na gruncie niemieckiej procedury parlamentarnej należałoby również zwiększyć udział i znaczenie ekspertów w toku prac parlamentarnych, co z pewnością przyczyniłoby się do profesjonalizacji procesu legislacyjnego.

W ramach racjonalizacji procesu ustawodawczego należałoby również rozważyć możliwość adaptowania do polskiego ustroju niektórych konstrukcji prawnych, charakterystycznych dla rozwiązań V Republiki Francuskiej, np. w postaci stworzenia formalnej dystynkcji między projektami rządowymi i projektami pochodzącymi od innych podmiotów inicjatywy.

Oczywiście, proces legislacyjny nie jest tylko aktem o charakterze formalnoprawnym, ale także – a może przede wszystkim – zjawiskiem politycznym. Determinanty normatywne, stworzone na poziomie konstytucyjnym, czy tym bardziej regulaminowym, nie stanowią zatem wyłącznego podłoża dla zapewnienia efektywności systemu rządów, choć niewątpliwie są istotne w tym sensie, w jakim za-

²⁶ Por. R. Grawert, *Prawodawstwo – między polityką a biurokracją* [w:] *Tworzenie prawa w demokratycznym państwie prawnym*, red. H. Suchocka, Warszawa 1992, s. 104.

kreślają pewne brzegowe cechy systemu²⁷. Równie ważnym czynnikiem kształtującym stosunki pomiędzy legislatywą i egzekutywą, warunkującym sprawną i skuteczną realizację programu legislacyjnego rządu, jest parlamentarny układ sił partyjnych, gwarantujący gabinetowi stabilne poparcie większości parlamentarnej²⁸.

²⁷ Zob. J. Szymanek, *Pojęcie efektywności konstytucyjnego systemu rządów w państwie demokratycznym* [w:] *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006, s. 129.

²⁸ Por. M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 12.